

# VEŘEJNÉ ZÁJMY V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

Martin Tunka

Při přípravě územně plánovací dokumentace (ÚPD) i jejím uplatňování ve správních řízeních se střetávají nejrůznější zájmy. Nelze se vyhnout tomu, aby záměry navrhované v ÚPD nezahrnovaly soukromé pozemky, aby nebyla nějakým způsobem omezena možnost změny jejich využití, častá je obava ze znehodnocení prostředí, ve kterém se nacházejí. Při obhajobě návrhu územně plánovací dokumentace se argumentuje potřebami rozvoje (obce, kraje, státu, společnosti), obecným prospěchem, zájmem na nejvhodnějším využití území, odkazuje se na veřejný zájem. Není neobvyklé, že si její účastníci územního plánování vysvětlují dle svého uvážení, svých zájmů, vzdělání nebo zkušeností. Veřejný zájem si přitom ale nelze vykládat zcela libovolně, protože ÚPD není pouze představou o rozvoji území. Jejím důsledkem jsou i určitá omezení, např. je závazná pro rozhodování (především) stavebních úřadů, je i předpokladem pro vyvlastnění nebo omezení vlastnických práv. Účelem článku je poskytnout základní informaci o významu a možnostech ochrany veřejných zájmů a vlastnických práv v územním plánování.

## Veřejný zájem a vlastnická práva

Potřebu řešit kolizi zájmů jednotlivce a potřeb celku zmiňuje už Aténská charta v roce 1933.<sup>1)</sup> Veřejný zájem byl v různých dobách chápán a prosazován různě v závislosti na politických poměrech. V roce 1949 zákon o územním plánování a výstavbě obcí<sup>2)</sup> ze dne 19. 12. 1949 uvádí „Územní plánování obcí je součástí jednotného hospodářského plánu a musí tedy vyhovovat veřejným potřebám a zájmům.“

Pro ustavení právního státu bylo po roce 1989 nezbytné obnovit ochranu vlastnického práva a vymezit veřejné zájmy tak, aby jejich výklad nemohl být zneužíván. Zohledňování a ochranu veřejných zájmů proto nyní ukládá řada zákonů, včetně stavebního, tento požadavek se vine celým procesem územního plánování. Stačí zmínit dotčené orgány a každý projektant ÚPD uvede řadu zkušeností s vypořádáním jejich stanovisek, stejně tak s řešením námitek, které se odkazují na ochranu vlastnických práv.

Důležitou informací, jak chápat veřejný zájem a jeho vztah k vlastnickému právu v územním plánování, poskytují soudní přezkumy ÚPD, nejčastěji

územních plánů, prováděné od roku 2005.<sup>3)</sup> Vznikla poměrně rozsáhlá judikatura, zahrnující i nálezy Ústavního soudu. Z ní je uváděna, s ohledem na téma článku a jeho omezený rozsah stručný výběr, citace s označením jejich zdrojů:

i. „Ústavní úprava postavení jedince ve společnosti obsahuje ochranu individuálních práv a svobod, jakož i ochranu veřejných statků. Rozdíl mezi nimi spočívá v jejich distributivnosti. Pro veřejné statky je typické, že prospěch z nich je nedělitelný a lidé nemohou být vyloučeni z jeho požívání. Příklady veřejných statků jsou národní bezpečnost, veřejný pořádek, zdravé životní prostředí. Veřejným statkem se tudíž určitý aspekt lidské existence stává za podmínky, kdy není možno jej pojmově, věcně i právně rozložit na části a tyto přiřadit jednotlivcům jako podíly. Pro základní práva a svobody je, na rozdíl od veřejných statků, typická jejich distributivnost. Aspekty lidské existence, jakými jsou např. osobní svoboda, svoboda projevu, účast v politickém dění a s tím spjaté volební právo, právo zastávat veřejné funkce, právo sdružovat se v politických stranách atd., lze pojmově,

věcně i právně členit na části a tyto přiřadit jednotlivcům. V případě kolize je nutné stanovit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné, resp. určitý veřejný statek. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody nebo veřejného statku.“<sup>4)</sup>

ii. Listina základních práv a svobod, čl. 11

(1) „Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.“

(3) Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

(4) Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“<sup>5)</sup>

Pozn.: Vlastnictví je chápáno jako soubor dílčích práv:

– právo věc držet (ius possidendi),

1) Aténská charta, třetí část závěry: „93. Měřítko naléhavých úkolů rozvoje měst na jedné straně a bezmezně rozkouskované vlastnictví půdy na straně druhé jsou ve vzájemném rozporu. 94. Tento nebezpečný rozpor klade dnes jednu z nejdůležitějších otázek: Jak legálním způsobem ovládnout hospodaření s pozemky, nutnými pro harmonické vyrovnání životních potřeb jednotlivce se společnými požadavky? 95. Zájem jednotlivce je nutno podřít zájmům celku.“

2) Zákon č. 280/1949 Sb.

3) Nabytí účinnosti změny zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (SŘS), dle kterého nyní provádí soudní přezkum ÚPD krajské soudy, městský soud v Praze, jejich přezkum na základě kasační stížnosti provádí Nejvyšší správní soud.

4) Viz Pl.ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996, právní věta 2.

5) Viz zákon č. 2/1993 Sb., uvedeny jsou jen vybrané odstavce čl. 11 Listiny.

- právo věc užívat a požívat její plody a užitky (ius utendi et fruendi) a
  - právo s věcí nakládat (ius disponendi)
  - mimo jiné i věc modifikovat, upravovat, zničit nebo opustit. Modifikací vlastnictví je např. i provedení stavby na pozemku, její úpravy nebo změny využití;
- iii. „ústavněprávním předpokladem k omezení vlastnického práva je veřejný zájem“<sup>6)</sup>
- iv. „Prosazování a ochrana veřejných zájmů přísluší především správním orgánům (§ 2 odst. 4 správního řádu). Veřejný zájem může být obecně formulován zákonodárcem, jeho konkretizaci pak provádějí správní orgány v rámci posouzení určitého případu. Zákon rovněž v některých případech stanoví určité privilegované subjekty, kterým stanovuje kompetenci dbát nad dodržováním veřejného zájmu a svěřuje jim zvláštní procesní nástroje pro jejich ochranu (srov. § 66 správního řádu). Zákonodárce tak v různých předpisech prohlašuje určité zájmy za veřejný zájem, ..... Existuje tudíž celá řada dílčích veřejných zájmů, které je nutno v konkrétní věci aplikační činností správních orgánů zohlednit při určení, zda přijaté řešení je v této věci v souladu s veřejnými zájmy. V řadě případů je veřejný zájem totožný se společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin (srov. Vedral, J. Správní řád: komentář. 2. vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 100). Veřejný zájem je typicky zároveň kolektivním zájmem velkého množství jednotlivců a zpravidla se rovněž překrývá se subjektivními právy těchto jednotlivců. Kupříkladu veřejný zájem na ochraně životního prostředí se překrývá s právem jednotlivců na ochranu zdravého životního prostředí dle čl. 35 odst. 1

Listiny základních práv a svobod (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97). To, že ochrana veřejného zájmu je svěřena především správním orgánům a jiným privilegovaným subjektům, tedy neznamená, že by občanům mělo být paušálně odepřeno právo podílet se na formulování, resp. konkretizaci veřejného zájmu v konkrétní věci, popř. proti porušení zákonných ustanovení na ochranu veřejného zájmu brojit u soudu, jsou-li dány podmínky pro jejich aktivní legimitaci pro podání návrhu na zahájení řízení stanovené procesními předpisy. **Argument, že občanům po veřejném zájmu nic není a je to věc pouze úředníků, pokládá rozšířený senát za absurdní.**“<sup>7)</sup>

- v. „V podmínkách demokratického právního státu nelze veřejný zájem ztotožňovat se zájmem většiny; vůle většiny nemůže též zasáhnout do elementárních práv menšiny.“<sup>8)</sup> Pozn.: správní orgán (tedy ani orgán územně samosprávného celku, např. zastupitelstvo obce nebo pořizovatel) tedy nemůže určovat, co je veřejným zájmem, protože toto je zásadně úkolem moci zákonodárné.
- vi. „Nelze totiž přehlédnout, že ne každý kolektivní zájem lze označit za veřejný zájem společnosti ... pojem „veřejný zájem“ je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem. ... je proto nutné, aby k omezení vlastnických práv docházelo jen po pečlivém zvážení základní podmínky, zda je omezení nutné ve veřejném zájmu.“<sup>9)</sup>
- vii. „...často se mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. Celé dějiny vývoje demokratických insti-

tucí jsou dějinami boje za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin.“<sup>10)</sup>

- viii. „Úkolem správních orgánů je v jednotlivých případech konkretizovat obecně formulované veřejné zájmy při aplikaci zákonů, které jednotlivé veřejné zájmy definují a vytvářejí tak ústavně právní důvody k jejich uplatňování“<sup>11)</sup>
- ix. „Úkolem dotčených orgánů v rámci procesu přijímání územního plánu či jeho změny je střezit veřejný zájem, k jehož ochraně jsou povolány, ať už se jedná o ochranu přírody a krajiny, zemědělský půdní fond, lesy, vodní toky, komunikace či jiný veřejný zájem. **Dotčené orgány ve svých stanoviscích neposuzují, zda je navrhovaná změna územního plánu ve veřejném zájmu, ale zda s veřejným zájmem, který mají chránit, není v rozporu. Stejně tak úkolem územního plánu není vytyčovat pouze taková funkční využití území, která jsou ve veřejném zájmu. Územní plán vyjadřuje a stanovuje koncepci rozvoje území obce.**“<sup>12)</sup>

## Kolize veřejných zájmů a vlastnického práva

„Vzájemné zvažování v kolizi stojících základních práv a svobod nebo veřejných statků spočívá v následujících kritériích: **Prvním je kritérium vhodnosti**, tj. posuzování toho, zdali institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva nebo veřejného statku). **Druhým kritériem vzájemného zvažování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti**, spočívající v porovnávání legislativního prostředku omezujícího základní právo, resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se

6) Viz III. ÚS 455/03 ze dne 25. 1. 2005.

7) Viz rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2019 č. j. 2 As 187/2017-264, obec Čestlice.

8) Rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2009 č. j. 2 Ao 4/2008-88, obec Štěnovice.

9) Viz ÚS 198/95 (Sbirka rozhodnutí, svazek 5, nálezy č. 23).

10) Viz Friedrich August von Hayek "Právo, zákonodárství a svoboda" (ACADEMIA Praha, 1991).

11) Rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 As 65/2012-161, např. body [34] a [35].

12) Viz rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2019 č. j. As 232/2018-38 Tanvald.

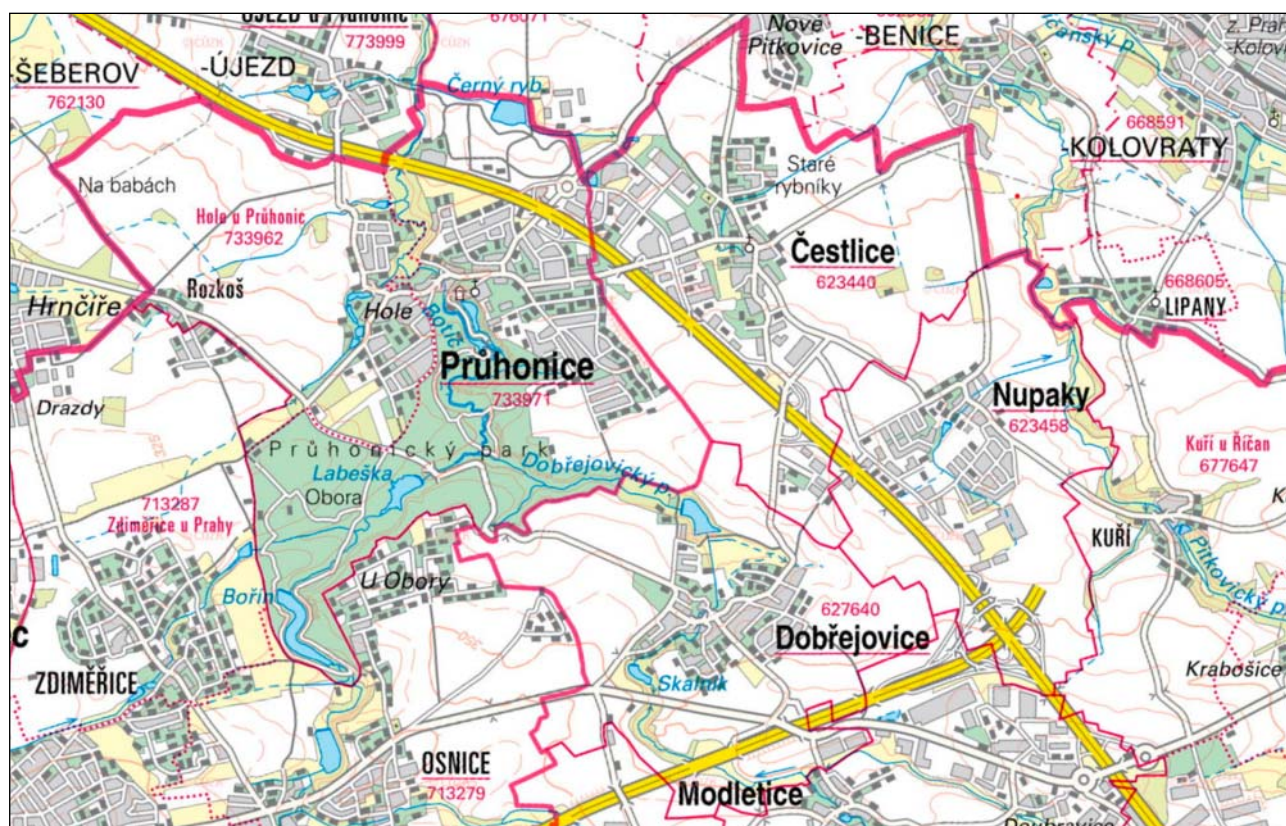
základních práv a svobod, resp. dotýkajícími se jich v menší intenzitě. **Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv nebo veřejných statků.** Tato základní práva, resp. veřejné statky, jsou prima facie rovnocenná. Porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv, resp. veřejných statků (po splnění podmínky vhodnosti a potřeby), spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů.<sup>13)</sup> – podrobněji viz citovaný náleží Ústavního soudu

### **Příklad kolize kolektivního zájmu obce a veřejného zájmu, přezkoumávaný soudy**

Zajímavým případem je řešení kolize kolektivního zájmu, v tomto případě zájmu obce Čestlice, umožnit na svém území výstavbu dalšího obchodního centra, s veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu. Zastupitelstvem obce Čestlice bylo vydáno opatření obecné povahy Změna č. 1

Územního plánu Čestlic, kterým byla vymezena nová zastavitelná plocha k navýšení rozlohy obchodní zóny, zahrnující zemědělskou půdu I. třídy ochrany. Ta však může být ze zemědělského půdního fondu odejmuta pouze v případě výrazně převažujícího veřejného zájmu.<sup>14)</sup> V otázce zákonnosti záboru zemědělského půdního fondu se Nejvyšší správní soud (NSS) ztotožnil se s krajským soudem, že v posuzované věci nebyl řádně identifikován jiný výrazně převažující veřejný zájem. Výstavba rozsáhlého komerčního centra v oblasti, kde se již řada takových staveb vyskytuje, nepředstavuje veřejný zájem. Krajskému soudu je rovněž třeba přisvědčit, že odůvodnění výstavbou protipovodňových zařízení je zcela zavádějící. Jak bylo uvedeno výše, stanovisko SEA naopak uvádí, že zastavením posuzované plochy se odtokové a retenční poměry zhorší. Dovožovat veřejný zájem z výstavby retenčních nádrží či protihlukového valu, které jsou (podle podkladů obsažených ve spisu) nezbytné právě z důvodu plánovaného využití plochy, je pak zcela absurdní, hraničící se zjevnou svévolí dotčeného

správního orgánu, jakož i pořizovatele změny územního plánu. NSS dále dodává, že krajský úřad (orgán ochrany zemědělského půdního fondu) se vůbec nevypořádal s tím, z jakého důvodu zcela změnil svůj názor na ochranu veřejného zájmu v posuzované věci. Odůvodnění prokázáním vynaložených nákladů na dopravní infrastrukturu je zcela nedostačující. Ochrana investic, které se nezakládají na žádném legitimním očekávání, byly-li vydány v době před přijetím změny územního plánu, nemůže být důvodem pro zábor 19 ha nejkvalitnější půdy. Krajský úřad se dále vůbec nevypořádal s tím, proč je nezbytný zrovna zábor půdy s nadprůměrně vysokým produkčním potenciálem, a v tak významném rozsahu. V rámci projednání změny územního plánu rovněž nebyla navržena jiná alternativní řešení. NSS shodně s krajským soudem dospěl k závěru, že stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu je nezákonné pro nepřezkoumatelnost, přičemž „*takto významné selhání orgánu státní správy zatížilo nezákonností celý proces přijetí změny územního plánu*“. Během procesu pořizování



Zdroj: <https://ikatastr.cz/#tde=49.99306,14.5861,14&info=50.00602,14.60723&mapa=geografic-ka&vrsny=>

13) Viz Pl. ÚS 15/96, str. 9.

14) Viz zákon č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu, ust. § 4 odst. 3 „Zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.“

změny územního plánu došlo k zásadnímu selhání orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, a tím i k porušení kogentních norem na ochranu životního prostředí. Nebylo totiž doloženo splnění požadavku § 4 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, který jasně stanovuje, že „zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu“. NSS konstatoval, že „Ne každý kolektivní zájem (v tomto případě na umožnění výstavby dalšího obchodního centra) lze totiž označit za zájem veřejný, nadto výrazně převažující nad jinými právem chráněnými statky“<sup>15)</sup>

### Cíle územního plánování jsou veřejným zájmem

V judikatuře je uveden názor, že za veřejné zájmy, které chrání územní plánování, je nutné považovat všechny požadavky uvedené ve stavebním zákoně (SZ) ust. § 18 „Cíle a úkoly územního plánování“<sup>16)</sup> tedy nejen ty, které jsou výslovně uvedeny v ust. § 18 odst. 4 SZ. Z judikatury také vyplývá, jak by měl být tento veřejný zájem odůvodněn, nepostačuje něco na způsob „čestného prohlášení“ např. že „územní plán je v souladu s cíli a úkoly územního plánování“.

- „... volba funkčního využití určitého území může zásadním způsobem ovlivnit charakter dané lokality i kvalitu života v ní. Z tohoto důvodu proto musí mít osoby, kterých se změna týká, možnost se k této změně vyjádřit. Právo vyjádřit se přitom neznamená právo veta či svévolné obstrukce; znamená to pouze, že rozhodující orgán je povinen se vyjádřením kvalifikovaně zabývat. ...**Přijetí územně plánovací dokumentace nesmí vést k neodůvodnitelné ingerenci do stávajících práv vlastníků dotčených nemovitostí.... Pořizování územně plánovací dokumentace je (proto) výrazem veřejného zájmu na plnění cílů definovaných v § 18 nového stavebního zákona.** Z tohoto důvodu je také rozhodování v tomto procesu (...) svěřeno zastupitelstvu příslušné obce. Tyto výstupy (tedy i schválený návrh územního plánu) jsou výsledkem konsensu, na němž se usnesli jednotliví zastupitelé reprezentující různé skupinové i individuální zájmy obce.“<sup>17)</sup>

• „Základní rámec územnímu plánování stanoví ustanovení § 18 stavebního zákona, který je možné považovat za rozvedení citovaných článků Listiny základních práv a svobod. **Při tvorbě územního plánu je obec povinna, při vědomí citovaných ustanovení Listiny základních práv a svobod, naplnit cíle územního plánování stanovené v ustanovení § 18 stavebního zákona.** Krajský soud rovněž zdůraznil, že s ohledem na ustanovení zákona o obcích je významný zejména obecný důraz na přijímání řešení, která jsou „v zájmu obce a občanů obce“. Krajský soud vytkl také to, že chybí zejména pečlivé porovnání kolizních zájmů v území a jasné odůvodnění toho, proč jeden zájem převažuje nad druhým.<sup>18)</sup>

- „k vyhodnocení souladu územního plánu s cíli a úkoly územního plánování NSS již dříve (například v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, na který odkazoval již v návrhu) vyslovil, že pouhá parafráze obsahu ustanovení § 18 a § 19 stavebního zákona jako součást odůvodnění opatření nepostačuje; pokud z něj požadované důvody, skutková zjištění a úvahy nelze zjistit, je opatření obecné povahy zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Tento požadavek ovšem nelze vykládat dogmatic-

ky. Je-li (jako je tomu v daném případě) přijímán nový územní plán celé obce, lze si jen stěží představit, jak by měl pořizovatel pro každou řešenou lokalitu vysvětlovat soulad přijatého řešení s jednotlivými požadavky ustanovení § 18 a § 19 stavebního zákona, jak to předpokládá § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona, ve spojení s § 53 odst. 5 písm. a). Shora popsaný způsob odůvodnění tak může být v těchto případech zhojen tím, že se pořizovatel vypořádá s těmito požadavky (tedy se souladem územního plánu s cíli a úkoly územního plánování) v rámci rozhodnutí o námítkách, a to se zřetelem na charakter těchto námitek.“<sup>19)</sup>

- „NSS uvedl, že podle konstantní judikatury NSS by se mělo odůvodnění opatření obecné povahy alespoň stručně vyjádřit k tomu, které z úkolů územního plánování územní plán řeší (a naopak neřeší) a vyjádřit se rovněž ke konkrétnímu způsobu řešení a jeho důvodu (rozsudek ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86, nebo ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185)“<sup>20)</sup>

### Omezuje územní plán vlastnická práva?

K otázce, zda územní plán omezuje soukromé zájmy, se vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v následujících rozsudcích:

- Zásah územním plánem do navrhovatelova vlastnického práva a práva podnikat je přípustný pouze v případě, že je přesvědčivě odůvodněn veřejným zájmem na zvoleném řešení.<sup>21)</sup>
- „Zásahy do vlastnického práva v procesu územního plánování je třeba hodnotit s ohledem na přiměřenost takového zásahu ve vztahu k veřejnému zájmu, který je územním plánem sledován.“<sup>22)</sup>

13) Viz Pl. ÚS 15/96, str. 9.

14) Viz zákon č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu, ust. § 4 odst. 3 „Zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.“

15) Viz rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017-327, Čestlice.

16) Viz rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2017, č. j. 8 As 25/2017-67, Hrádek.

17) Viz rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68, Zábřeh.

18) Viz rozsudek krajského soudu ze dne 3. 4. 2017, č. j. 59 A 2/2017-139, Bujesily.

19) Viz rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2018, č. j. 3 As 112/2016-37, Malé Březno.

20) Viz rozsudek NSS ze dne 23. 11. 2017, č. j. 1 As 299/2016-59, Sušice.

21) Viz rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 265/2017-29 Kostelec n. Černými lesy.

22) Viz rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 10 As 197/2019-46 Špindlerův Mlýn.

- „Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotčení vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy (rozuměno územním plánem) do vlastnického práva proto – musí mít zásadně výjimečnou povahu, – musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a – jen v nezbytně nutné míře a – nejšetrnějším ze způsobů, vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, – nediskriminačním způsobem a – s vyloučením libovůle a – být činěny na základě zákona.“<sup>23)</sup>

### Jen omezení vlastnického práva ke zrušení územního plánu nestačí

V judikatuře je rovněž řešeno, kdy a za jakých podmínek mohou soudy zrušit územní plán nebo jeho část. K tématu článku se vztahuje např. následující:

- „Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že úlohou soudu v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho

části je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Ke zrušení územního plánu či jeho změny by měl proto soud přistoupit výlučně tehdy, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonost pořízení a vydání územního plánu.“<sup>24)</sup>

- „To, že bylo a je omezeno vlastnické právo navrhovatele k jeho pozemku, bez dalšího ještě nepředstavuje porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. O tom by se dalo uvažovat teprve tehdy, kdyby byla důvodně tvrzena a dostatečně prokázána absence ústavně legitimních a o zákonné cíle opřených důvodů omezení vlastnického práva. Omezení vlastnického práva ke zrušení územního plánu nebo jeho části samo o sobě nestačí. K tomu by muselo přistoupit něco podstatně závažnějšího – a to exces v územním plánování a/nebo nedodržení zákonných mantinelů.“  
Jestliže právo na vzdělání je ústavním právem a poskytování vzdělání je veřejnou službou, pak lze požadavek na vytváření či rozšiřování materiálních podmínek pro školství považovat za ústavně legitimní důvod zásahu do vlastnického práva“<sup>25)</sup>

Pozn.: V tomto rozsudku je významný argument soudu, totiž že ústavní právo na vzdělání je legitimním důvodem pro zásah do vlastnického práva. Promítnutí tohoto argumentu do zpracování návrhů ÚPD vede k možnosti vymezovat plochy občanského vybavení pro vzdělávání a výchovu<sup>26)</sup> i na pozemcích v soukromém vlastnictví. Občanské vybavení ale není uvedeno ve SZ ust. § 170 „Účely vyvlastnění“. Získání práv k pozemkům v ploše občanského vybavení se tedy může dít pouze na základě předkupního prá-

va obce<sup>27)</sup> nebo cestou její dohody s vlastníkem pozemků.

### Závěrem

Co uvést k veřejným zájmům v územním plánování na základě citované judikatury?

- Veřejný zájem lze stanovit jen zákonem, což přísluší výhradně zákonodárci. Za veřejný zájem nelze označit sebelépe podložený odborný názor např. projektanta ÚPD nebo profesní doktrínu. Stejně tak není namístě označovat za veřejný zájem názor politické reprezentace obce/kraje, která by se s nimi ztotožnila.
- Řešení navrhované v ÚPD a v koncepci rozvoje obce/kraje, nemohou být v rozporu s veřejnými zájmy. To nebrání tomu, aby v ÚPD byla přijímána řešení v zájmu obce a jejích občanů, ve shodě s veřejným zájmem na udržitelném rozvoji území (viz cíl územního plánování dle ust. § 18 stavebního zákona).
- Možnosti územně samosprávných celků stanovit v ÚPD koncepci rozvoje území nejsou veřejnými zájmy omezeny tak, jak se někdy traduje. K ochraně územních samosprávných celků před neoprávněným zásahem veřejné správy a správních soudů se s přihlédnutím k čl. 101 odst. 4<sup>28)</sup> Ústavy České republiky vyjadřoval Ústavní soud.<sup>29)</sup>
- Je vhodné uvést citát z rozsudku NSS č. j. 2 Ao 2/2007-73 ze dne 24. 10. 2007 „Regulace využití území je otázkou přesahující rámec života jedné i více generací a proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité potřeby té či oné politické reprezentace vzešlé z výsledků voleb.“ S tím se nabízí doporučení, aby zastupitelstvo schvalovalo územní plán ve shodě s opozicí. V řadě obcí se stalo schválení územ-

23) Viz rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010-54 hlavní město Praha.

24) Viz rozsudek NSS ze dne 16. 10. 2020 č. j. 5 As 96/2019-3, Branišov.

25) Viz rozsudek krajského soudu ze dne 14. 3. 2018, č. j. 59 A 1/2018-87 Domažlice.

26) Viz SZ ust. § 2 odst. 1 písm. k) veřejná infrastruktura zřizovaná nebo užívaná ve veřejném zájmu, jejíž součástí dle bodu 3 tohoto ustanovení je i občanské vybavení – stavby, zařízení a pozemky sloužící např. pro vzdělávání a výchovu.

27) Viz SZ ust. § 101 – v případě vymezení občanského vybavení jako veřejně prospěšné stavby získá obec k dotčeným pozemkům předkupní právo.

28) Stát může svými orgány do práva územních samosprávných celků na samosprávu zasahovat podle čl. 101 odst. 4 Ústavy jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona (tedy je-li zákon porušován), a způsobem stanoveným zákonem, tj. zákonem určenými prostředky a postupy.

29) Viz např. náleží Ústavního soudu III. ÚS 3817/17 ze dne 14. 5. 2019 k ústavní stížnosti zastupitelstva města Pec pod Sněžkou, náleží Ústavního soudu III. ÚS 709/19 ze dne 12. 5. 2020 k ústavní stížnosti zastupitelstva obce Lednice.

- ního plánu důvodem „převolení“ zastupitelstva.
- Otázkou je obecné povědomí o veřejných zájmech, uváděných v zákonech, např. projektantů ÚPD, které se rozvíjí spíše s lety praxe zpracování návrhů ÚPD.
  - Určité potíže s konkretizací veřejných zájmů s ohledem na podmínky území řešeného v ÚPD může způsobovat obecnost stanovisek dotčených orgánů, např. často používaná podmínka „*respektovat požadavky zákona*“.
  - Dotčeným orgánům, které chrání ve svých stanoviscích veřejné zájmy, přísluší posuzovat pouze to, zda s těmito veřejnými zájmy není návrh ÚPD v rozporu, jinými slovy dotčeným orgánům nepřísluší ani „projektovat“ ani posuzovat, zda je územní plán navržen „ve veřejném zájmu“, který chrání dotčený orgán. Jedná se možná o obtížně rozeznatelný ale velmi významný rozdíl.
  - Návrh územního plánu musí respektovat veřejné zájmy uvedené v cílech územního plánování (§18 SZ), nejen v odst. 4 tohoto ustanovení výslovně uvedený veřejný zájem. Cíle územního plánování jsou rozvedeny v úkolech územního plánování (§ 19 SZ).
  - Cíle a úkoly územního plánování jsou někdy na okraji pozornosti projektantů i zastupitelstev. Z judikátů je zřejmá důležitost odůvodnění, zda je ÚPD v souladu s cíli a úkoly územního plánování, že se nemůže jednat o pouhé formální slohové cvičení a obecné „čestné prohlášení“.

*Ing. arch. Martin Tunka, CSc.*

## ENGLISH ABSTRACT

### **Public interests in spatial planning**, by Martin Tunka

When documents of spatial planning are prepared and subsequently applied in construction proceedings, various interests come into conflict; it is inevitable that plans in these documents will involve private land, restrict possible changes in use and/or devalue the environment in which they are located. Arguments in defence of planning documentation usually refer to the needs of development (of the municipality, region, country, society etc.), public benefit, interest in best possible territorial use and other public interests. It is not unusual for participants in spatial planning to interpret public interest in accordance with their own reasoning, interests, education and experience. However, public interest must not be understood arbitrarily, because documents of spatial planning are not mere abstractions about spatial development. They result in certain restrictions, some are obligatory for the decision-making of the Building Offices, others make the basis for expropriation or proprietary rights restriction. This article aims to provide basic information on the importance and options of protection of public interests and proprietary rights in spatial planning.